

УДК 342.951:69(477)

*О. С. Лавренікова**аспірант**Науково-дослідного інституту публічного права***МЕТОДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ**

Актуальність теми. Доволі швидко категоріальний апарат адміністративної науки наповнюється новими конструкціями та замінюючими термінами. Не так давно публічне адміністрування було лише науковим викликом, дослідженням основ якого присвячувались чисельні наукові праці. Із плином часу, дана конструкція укорінилась в недрах науки та здобула своїх прихильників, майже витіснивши процеси управління та регулювання. Проте, все ж так, будучи на одному щабелі із попередніми, в умовах сьогодення, вона має власне термінологічне та сутнісне наповнення, знайшовши своє відображення як частина загальнодержавного управлінського процесу.

Цілком виправдано, маючи власний арсенал інструментарію, публічне адміністрування реалізується в конкретних сферах соціального та державного буття, де галузь будівництва не є виключенням.

Таким чином, основна мета даного дослідження полягає безпосередньо в аналізі адміністративної діяльності публічної адміністрації в сфері будівництва, а також пошуці відповідей на запитання яким чином вона реалізується.

Огляд останніх досліджень. В різних проявах до проблем врегулювання будівничої сфери в Україні звертали свою увагу багато вчених, зокрема: О. Бандурка, Ю. Битяк, В. Галуцько, В. Журавський, А. Іванищук, М. Кельман, Т. Коломєць, В. Колпаков, С. Короєд, П. Кривошеїн, В. Курило, А. Маркіна, Р. Опацький, О. Савицький, В. Серьогін, І. Смілий, В. Христофоров, О. Ярмиш та ін. Проте безпосередньо аналізована нами проблематика не була предметом їхнього дослідження, оскільки основна мета статті – охарактеризувати основні методи діяльності публічної адміністрації сфери будівництва під час безпосередньої реалізації їх функціональних спроможностей щодо управління галуззю.

Виклад основних положень. Форми і методи реалізації публічного адміністрування не марно так активно досліджуються провідними науковцями сучасності, оскільки вважається, що вони є класичними елементами відповідного механізму. Однак, розуміючи, що саме за допомогою форм і методів адміністративної діяльності публічна адміністрація реалізовує стадії управлінської діяльності є сенс розкрити їх більш детально [1, с. 62].

Перш за все, слід вказати, що публічна адміністрація в сфері будівництва України – це су-

купність виконавчих та місцевих органів влади, а також інших суб'єктних утворень, що здійснюють владно-розпорядчий, регулюючий та організаційний вплив на суспільні відносини в сфері реалізації основних складових будівельних робіт для забезпечення комунально-побутового, соціально-культурного, житлового та технічного облаштування земельних поліпшень різнорідного призначення.

На наш погляд, форми реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні – це сукупність компетенційно наділених до виконання адміністративних повноважень виконавчих та місцевих органів влади, а також інших уповноважених на це суб'єктних утворень, щодо реалізації своїх прямих обов'язків по управлінню галузі будівництва. Визначальне місце займає саме адміністративна нормотворчість суб'єктів публічного адміністрування аналізованої сфери, а точніше – видання загальних та індивідуальних актів, які, в свою чергу, є основою для реалізації адміністративних методів їх адміністративної діяльності.

Однак, для того щоб охарактеризувати основні методи адміністративної діяльності вище перелічених суб'єктних утворень необхідно з'ясувати термінологічні особливості піднятої проблематики.

У загальноприйнятому розумінні термін «метод» означає спосіб чи прийом здійснення чого-небудь. Виходячи з цього, під методами будь-якої діяльності слід розуміти способи, прийоми, засоби, які використовуються для досягнення поставленої мети й становлять зміст цієї діяльності [2, с. 180; 3, с. 234].

Слід уточнити, що у наукових колах, здебільшого, категорії «метод адміністративного права» та «метод адміністративно правового регулювання» є тотожними за своїм змістовним наповненням і мають спільну, об'єднувальну мету. Однак ми підтримуємо думку В. Кузьмишина, який наголошує на суміжності методів адміністративного права та відповідних методів регулювання, а не на їх ідентичності. За його баченням, стверджувати про їх тотожність недоцільно, оскільки перші – теоретична категорія наукового пізнання, що притаманна науковому спектру для позначення теоретичних обрисів, тоді як другі – більш практична категорія, що включає реальні елементи реалізації владного втручання. Мається на увазі, що в основі адміністративно-правового регулювання

лежить саме адміністративний метод із притаманними йому особливостями, однак власний метод регулювання включає як ознаки першого, так і власні. Тобто їх співвідношення частини і цілого. Ціле (метод адміністративного права) – це весь імовірний спектр способів і засобів управління, тоді як частина (метод адміністративно-правового регулювання) – перелік необхідних способів і засобів управління із загального списку ймовірних. В свою чергу, науковці, що досліджували питання методів діяльності публічного суб'єкта у визначеній сфері суспільно-політичного життя нашої держави, вважають таке: по-перше, що ці методи об'єктивовані у вигляді адміністративних засобів, способів і прийомів; по-друге, вони мають цільове направлення; по-третє, застосовуються виключним колом суб'єктів, для діяльності якого притаманний саме цей метод; по-четверте, вони передбачаються в адміністративних нормах, відображених у правових актах; по-п'яте, скеровані на врегулювання поведінки підконтрольного об'єкта (суб'єкта); по-шосте, використовуються для досягнення єдиної мети адміністративно-правового регулювання конкретної сфери [4, с. 94]. Додамо до думки науковця лиш те, що адміністративний метод регулювання є як уособлюванною категорією, однак позначає саме варіації ймовірних шляхів досягнення цілей управління (регулювання/адміністрування).

При чому, даний метод володіє низкою характерних ознак, специфічним змістом і може бути поділений на окремі види за різними критеріями. У сучасних умовах у сфері публічного регулювання переважне значення має:

1) метод адміністративно-правового обмеження, що вживається разом з адміністративно-правовим примусом – підставою для застосування якого є наявність формальних чинників, які пов'язані з очікуваними порушеннями публічних вимог і здатні заподіяти шкоду певним інтересам. Під ним слід розуміти систему нормативно зафіксованих типових способів і прийомів владно-примусової дії уповноважених органів на об'єкт управління та які пов'язані з очікуваними порушеннями регуляторних вимог і які здатні заподіяти шкоду певним інтересам;

2) метод адміністративно-правового примусу під яким слід розуміти систему нормативно зафіксованих типових способів і прийомів владно-примусової дії уповноважених органів на об'єкт управління які пов'язані з невиконанням чи неналежним виконанням регуляторних вимог і мають своїм призначенням захист інтересів. Підставою застосування даного методу є порушення регуляторних вимог, тобто дія чи бездіяльність фізичної чи юридичної особи, органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування, посадових осіб цих органів, яка пов'язана з невиконанням чи

неналежним виконанням регуляторних вимог, за здійснення якої в законодавстві передбачено застосування заходів адміністративно-правового примусу. Метод адміністративно-правового примусу у сфері публічного регулювання охоплює такі адміністративно-правові заходи, як адміністративно-відновлювальні заходи публічного регулювання і заходи адміністративної відповідальності, які застосовуються у сфері публічного регулювання [5, с. 138].

Таким чином, методи публічного адміністрування будівництва в Україні – це нормативно зафіксовані адміністративні засоби, способи та прийоми адміністративної діяльності основних суб'єктних утворень управління галузю будівництва (в першу чергу, Державної архітектурно-будівельної інспекції України), що мають своїм вольовим чинником належне упорядкування основних процедурних аспектів та захисних механізмів правомірного забезпечення здійснення будівельних робіт, в тому числі зміни якісних характеристик земельних поліпшень для безпосереднього втілення в життя своїх функціональних спроможностей в частині сприяння промислового, транспортного, житлово-цивільного та комуніального розвитку країни.

Відштовхуючись від теоретичних напрацювань, вважаємо, що такими методами є:

1) метод обмеження, який передбачає встановлення граничнодопустимої висоти будівель, відсоток забудови земельної ділянки, щільність населення (для житлової забудови); відстані від об'єкта, який проектується, до меж червоних ліній та ліній регулювання забудови; планувальні обмеження (зони охорони пам'яток культурної спадщини, зони охоронюваного ландшафту, межі історичних ареалів, прибережні захисні смуги, санітарно-захисні та інші охоронювані зони); мінімально допустимі відстані від об'єктів, які проектуються, до існуючих будинків та споруд; охоронювані зони інженерних комунікацій; вимоги до необхідності проведення інженерних вишукувань; вимоги щодо благоустрою; забезпечення умов транспортно-пішохідного зв'язку; вимоги щодо наявності місць для постійного зберігання автотранспорту; вимоги щодо охорони культурної спадщини; вимоги щодо архітектурних та інженерних рішень;

2) метод примусу, об'єктивований у вигляді заходів попередження, припинення правопорушень, а також адміністративної відповідальності, а точніше притягненні винної особи до покарання. Зокрема за порушення будівельних норм і правил шляхом зупинення будівельних робіт, недопущення шахрайських дій, дотримання належних умов праці, тощо;

3) метод заохочення який стимулює суб'єктів будівельних відносин до досягнення взаємовигід-

ної цілі, шляхом дотримання стандартів правової поведінки. При чому, заохочення є як державним (почесні звання «Заслужений будівельник України», нагородження орденами, медалями, почесними грамотами, нагрудними значками і присвоєння почесних звань та звання кращого працівника), так і локальним (наприклад, преміювання);

4) метод переконання полягає у мінімізованому втручанні публічної адміністрації в процес будівництва шляхом надання певних рекомендацій. Як приклад, різноманітні суб'єкти публічної адміністрації рекомендують забудовникам і підрядникам добровільно використовувати Єврокоди при будівництві. Програмами ЄС на період співіснування двох гілок нормативного регулювання в будівництві передбачаються такі заходи переконання: інформування і надання спеціалістам повних знань про Єврокоди; надання можливості спеціалістам постійного професійного розвитку і навчання; заохочення і переконання укладання підручників, настанов з проектування, програмного забезпечення тощо для сприяння впровадженню Єврокодів; заохочення й залучення викладачів університетів і технічних коледжів до викладання проектування будівель і споруд за Єврокодами. Усе це вельми коштовні заходи, проте більшість країн Європи вважають такі витрати виправданими завдяки значному очікуваному економічному ефекту. Так, вартість перепідготовки в Голландії 6 тис. інженерів-проектувальників сягнула близько 10 млн. євро. Хоча впровадження Єврокодів у жодній країні не здійснюється примусово, широко використовуються засоби заохочення замовника та проектувальників застосовувати Єврокод. Приміром, при проведенні міжнародних тендерів на проектування у ЄС усталено висувається вимога застосування Єврокодів, надається перевага проектам за Єврокодами при укладанні угод, що фінансуються за державні або муніципальні кошти [6; 7; 8, с. 105].

5) методи контролю та нагляду – безпосередня перевірка фактично стану дотримання основних будівельних стандартів та нормативів в цій сфері. Зокрема, у визначених законодавством випадках Держархбудінспекція проводить перевірки об'єктів будівництва щодо відповідності підготовчих та будівельних робіт, матеріалів, виробів і конструкцій, що застосовуються, вимогам державних будівельних норм, стандартів і правил, а також технічним умовам, затвердженим проектним вимогам і рішенням. Крім того, на ДАБІ України покладено функції перевірки належного оформлення нормативно-технічної та проектної документації. Важливим аспектом контрольної функції Держархбудінспекції є дотримання порядків прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, проведення обстеження об'єктів та реалізації заходів щодо забезпечення надійності та безпеки під

час їх експлуатації. Інспектори ДАБІ України та територіальних інспекцій фіксують порушення законодавства, відповідно до закону складають протоколи про правопорушення у сфері містобудівної діяльності та накладають штрафні санкції. У визначених законодавством випадках зупиняють підготовчі та будівельні роботи [9].

У Положенні про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України (п. 4) передбачено, що інспекція здійснює державний контроль за дотриманням ліцензійних умов провадження господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури. Процедура здійснення заходів нагляду і контролю визначена у Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, згідно якого контроль здійснюється за територіальним принципом (у межах областей) у порядку проведення планових та позапланових перевірок [10, с. 96].

Висновки. Таким чином, усе вищенаведене дає можливість сформулювати висновок, згідно якого методи публічного адміністрування будівництва в Україні – це нормативно зафіксовані адміністративні засоби, способи та прийоми адміністративної діяльності основних суб'єктних утворень управління галузю будівництва (в першу чергу, Державної архітектурно-будівельної інспекції України), що мають своїм вольовим чинником належне упорядкування основних процедурних аспектів та захисних механізмів правомірного забезпечення здійснення будівельних робіт, в тому числі зміни якісних характеристик земельних поліпшень для безпосереднього втілення в життя своїх функціональних спроможностей в частині сприяння промислового, транспортного, житлово-цивільного та комунального розвитку країни.

Відштовхуючись від теоретичних напрацювання, такими методами є: 1) метод обмеження, 2) метод примусу; 3) метод заохочення; 4) метод переконання; 5) методи контролю та нагляду. При чому, саме останні є відносно самостійними та відображають сутнісну сторону дозвільної системи в цій сфері.

Література

1. Кузьмишин В. Взаємозв'язок форм і методів адміністрування апеляційних судів. Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 26–27 січ. 2017 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2017. С. 62–64.
2. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
3. Шуткевич А. О. Форми й методи діяльності органів публічної адміністрації щодо запобігання насильству в сім'ї. Південноукраїнський правничий часопис. 2013. № 3. С. 232–236.
4. Кузьмишин В.М. Адміністрування апеляційних судів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. НДІ публ. права. Київ, 2017. 223с.

5. Андрущенко І. Г. Адміністративно-правові методи публічного регулювання злиття і поглинання фінансових установ. Право і суспільство. 2015. № 2. С. 136-140.

6. В Україні хочуть запровадити європейські стандарти в будівництві Мінрегіон розробив законопроект про впровадження європейської системи технічного регулювання в будівельній галузі. УНІАН. 2017. URL: <https://economics.unian.ua/realestate/1793276-y-ukrajini-hochutizaprovaditievropeyski-standarti-v-budivnitstvi.html>.

7. Лантух-Лященко А. Проектування транспортних споруд за Єврокодом. Автомобільні дороги. Науково-виробничий журнал. 2013. № 2 (232). С. 25-29.

8. Кривошеїн П.П. Адміністративно-правове регулювання будівництва в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. НДІ публ. права. Київ, 2017. 218 с.

9. Архітектурно-будівельний контроль. ДАБІ України. 2017. URL: <https://dabi.gov.ua/napryamky-diyalnosti/arhitekturno-budivelnij-kontrol/>.

10. Сафонов Ю. М. Економіко-правові основи капітального будівництва : навч. Посібник. К. : Центр учбової літератури, 2014. 239 с.

Анотація

Лавернікова О. С. Методи реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні. – Стаття.

У статті сформовано поняття та наведено перелік методів реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні. Вважається, що це нормативно зафіксовані адміністративні засоби, способи та прийоми адміністративної діяльності основних суб'єктних утворень управління галузю будівництва (в першу чергу, Державної архітектурно-будівельної інспекції України), що мають своїм вольовим чинником належне упорядкування основних процедурних аспектів та захисних механізмів правомірного забезпечення здійснення будівельних робіт, в тому числі зміни якісних характеристик земельних поліпшень для безпосереднього втілення в життя своїх функціональних спроможностей в частині сприяння промислового, транспортного, житлово-цивільного та комунального розвитку країни.

Ключові слова: адміністративна діяльність, будівництво, методи адміністрування, органи влади, публічна адміністрація, публічне адміністрування.

Аннотация

Лавернікова А. С. Методы реализации публичного администрирования строительства в Украине. – Статья.

В статье сформировано понятие и приведен перечень методов реализации публичного администрирования строительства в Украине. Считается, что это нормативно зафиксированы административные средства, способы и приемы административной деятельности основных субъектных образований управления строительством (в первую очередь, Государственной архитектурно-строительной инспекции Украины), имеющие своим волевым фактором должное упорядочения основных процедурных аспектов и защитных механизмов правомерного обеспечения осуществления строительных работ, в том числе изменения качественных характеристик земельных улучшений для непосредственного воплощения в жизнь своих функциональных обязанностей в части содействия промышленного, транспортного, жилищно-гражданского и коммунального развития страны.

Ключевые слова: административная деятельность, методы администрирования, органы власти, публичная администрация, публичное администрирование, строительство.

Annotation

Laurenikova O. S. Methods of realization of public administration of construction in Ukraine. – Article.

The article formulates the concept and lists the methods of realization of public administration of construction in Ukraine. It is believed that these are normatively fixed administrative means, methods and techniques of administrative activity of public administration. In the first place, it is the State Architectural and Construction Inspection of Ukraine. Their main concern is the proper organization of the main procedural aspects and protective mechanisms of lawful maintenance of construction works, including changes in the qualitative characteristics of land improvements to directly implement their functional capabilities in terms of promoting the industrial, transport, housing, civil and communal development of the country.

Key words: administrative activity, administrative methods, authorities, construction, public administration.